

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 147, de 2015, do Senador Lasier Martins e outros, que *dá nova redação ao § 3º do art. 58 da Constituição Federal, para prever a hipótese de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito por meio de iniciativa popular.*

I – RELATÓRIO

Encontra-se sob a apreciação desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos dos arts. 101 e 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Proposta de Emenda à Constituição nº 147, de 2015, do Senador Lasier Martins e outros, que *dá nova redação ao § 3º do art. 58 da Constituição Federal, para prever a hipótese de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito por meio de iniciativa popular.*

A matéria é composta de dois artigos.

O art. 1º modifica o § 3º do art. 58 da Constituição Federal (CF) para acrescentar a possibilidade de criação de comissão parlamentar de inquérito (CPI) por iniciativa popular, mediante petição subscrita nos termos do art. 61, § 2º, da Lei Maior, vedada a possibilidade de funcionamento simultâneo de mais de uma comissão criada nessa circunstância.

O art. 2º veicula a cláusula de vigência imediata, na data de sua publicação, da emenda constitucional em que eventualmente será transformada a proposição ora em análise.

Na CCJ foi designado relator da matéria o Senador Randolfe Rodrigues, que apresentou seu relatório em 29 de março de 2016, por meio do qual conclui pela aprovação da PEC nº 147, de 2015, com a aprovação de emenda para dispor expressamente que a criação da CPI, nos termos propostos, se dará conjuntamente pelas duas Casas do Congresso Nacional.



Na 9ª reunião ordinária da CCJ, realizada em 13 de abril de 2016, a douta Presidência desta Comissão, acolhendo nossa solicitação, nos concedeu vista da matéria.

É o relatório. Passamos a analisar a proposição tanto sob sua dimensão jurídico-constitucional, quanto em seu mérito.

II – ANÁLISE

A despeito de sermos sensíveis ao propósito nobre dos autores da proposição, vemo-nos no dever de alertar nossos Pares, neste **Voto em Separado**, sobre vícios insanáveis desta iniciativa, com vistas a tentar obstar sua evolução no Parlamento antes que sejam levadas a termo potenciais lesões a princípios fundamentais.

Como é cediço, nossa Lei Maior veda a proposta de emenda à Constituição tendente a abolir as cláusulas pétreas enumeradas no art. 60, § 4º, da CF. Com isso em mente, analisaremos a constitucionalidade da PEC ora sob exame. Basicamente, cotejaremos a proposição considerando o princípio da soberania popular e a natureza das comissões parlamentares de inquérito como garantia das minorias.

Em seguida, procederemos à análise do mérito da PEC nº 147, de 2015.

II.1 Da inconstitucionalidade material da PEC nº 147, de 2015, por violação de cláusula pétrea

A comissão parlamentar de inquérito (CPI) permite ao Poder Legislativo, ao mesmo tempo, exercer sua atividade de controle da administração pública, com vistas a fiscalizar e investigar seus atos, bem como apurar fatos aparentemente criminosos. Trata-se, enfim, de um dos mais importantes instrumentos à disposição do Parlamento para o pleno exercício de sua atividade fiscalizatória.

Observemos que a CPI se afigura como prerrogativa das minorias parlamentares, como já assentou o Supremo Tribunal Federal no bojo do Mandado de Segurança nº 24.831:

(...) A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à



satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito. - **Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (...)** (Mandado de Segurança nº 24.831, Relator: Min. Celso de Mello, julgado em 22/6/2005).

No mesmo sentido, o STF declarou inconstitucional norma de Estado-membro que submetia a criação de CPI à deliberação do Plenário ou de qualquer outro órgão da Casa Legislativa, reafirmando esse instituto como *garantia das minorias* (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI – nº 3.619, Relator Min. Eros Grau, julgada em 1º/8/2006).

Frisamos, no entanto, que o constituinte originário, ao instituir o requisito de que um terço dos membros da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou de ambas as Casas subscreva o requerimento de criação de CPI, exigiu que houvesse um mínimo de consenso, dentro da minoria parlamentar, acerca da oportunidade e conveniência de se investigar determinado fato.

Por isso mesmo, conquanto seja garantia das minorias, a criação de CPI nos termos deve ser confrontada com o princípio da soberania popular. Esse princípio, pedra angular do Estado Democrático de Direito, encontra seu fundamento no parágrafo único do art. 1º da Lei Maior, o qual determina: *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*.

Iniciemos nossa análise, portanto, pelo resgate das linhas-mestras do exercício da soberania popular em nosso regime constitucional.

Estatuem o *caput* e os respectivos incisos do art. 14 da Constituição Federal que a soberania popular será exercida pelo sufrágio



universal e pelo voto direto e secreto, e também mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Esses mecanismos de formação da vontade política do povo fazem valer os anseios da *maioria*, preservando-se o *direito de oposição* – como no caso das CPIs – e a *participação das minorias* no processo deliberativo.

Nesse sentido, por meio do voto, os cidadãos escolhem seus representantes tanto pelo sistema eleitoral majoritário como pelo sistema proporcional. Assim, o Chefe do Poder Executivo e os Senadores, são escolhidos pela maioria dos eleitores da respectiva circunscrição. Já o sistema proporcional permite que minorias presentes nos Estados e no Distrito Federal sejam capazes de eleger seus Deputados Federais, em modelo que é replicado nas demais Casas Legislativas do país.

As Casas Legislativas, por sua vez, como determina o art. 47 da CF, conquanto representem os diversos matizes político-ideológicos presentes no corpo social, deliberam, salvo disposição constitucional em contrário, por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros. Ou seja, assegura-se o direito de oposição, mas prevalece o consenso da maioria.

O plebiscito e o referendo, por sua vez, são instrumentos de consulta popular cuja aprovação ou rejeição também se dá por maioria simples, como estatui o art. 10 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Finalmente, o § 2º do art. 62 da Constituição Federal prevê que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Sem dúvida, a coleta de assinaturas demanda esforço hercúleo, especialmente considerados o vasto território e a expressiva população do Brasil. Não por acaso, algumas dessas proposições repercutem nos meios de comunicação de massa ainda durante o processo de subscrição.

A despeito desse esforço, também nesse caso, é o consenso da maioria, ao fim e ao cabo, que confere legitimidade à norma fruto da iniciativa popular. Em se tratando de projeto de lei ordinária, sua aprovação



se dará por maioria simples; ou por maioria absoluta, caso os subscritores tenham encaminhado à Câmara dos Deputados projeto de lei complementar.

Ou seja, prevalece a vontade do povo exercida por meio de seus representantes no Congresso Nacional e do Presidente da República, que participa, nesse caso, por meio da sanção e do veto.

A questão que esta CCJ deve enfrentar, portanto, é: *a instauração de CPI por proposta de um por cento dos cidadãos afronta o princípio constitucional da soberania popular?*

Como foi exposto anteriormente, mesmo sendo a CPI instrumento à disposição das minorias do Poder Legislativo, o art. 58, § 3º, da Constituição Federal demanda, no requerimento correspondente, a subscrição por um terço dos Senadores, dos Deputados Federais ou de ambos.

Por outro lado, a petição de que trata a PEC ora sob exame é encaminhada por um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados. Muito embora a coleta de assinaturas exija grande mobilização, em termos de representatividade do eleitorado, trata-se de número ínfimo se comparado à autoria de um terço dos membros do Poder Legislativo.

Essa petição, por sua vez, proveniente de parcela bastante reduzida do eleitorado, vincularia o Congresso Nacional no exercício de sua atividade fiscalizatória contra determinado fato por meio de um dos instrumentos constitucionais mais graves à disposição do Parlamento. Como bem sabemos, a instauração de CPI, diante dos poderes a ela inerentes, representa fato político de grande relevo, em particular contra pessoas e instituições por ela investigadas.

Digamos, apenas a título de ilustração, que petição com objeto pouco republicano, desarrazoado ou contrário ao interesse público, ainda assim conte com número suficiente de signatários. Deveria essa petição impor ao Congresso Nacional o dever de instauração de CPI?

Por isso tudo, entendemos que a PEC nº 147, de 2015, a despeito da boa intenção de seus subscritores, quando submetida a olhar mais cuidadoso, *ferre a soberania popular e o princípio representativo, cláusulas pétreas de nossa Constituição.*



Antes que se considere eventual emenda à PEC, com vistas a submeter a petição popular de criação de CPI à aprovação congressional, adiantamos aos nobres Pares que não vislumbramos solução satisfatória. A uma, porque mansa jurisprudência do STF refuta deliberação, por maioria parlamentar, de requerimento de CPI. A duas, porque fosse ele encampado por minoria no âmbito do Congresso, seria despicienda a petição popular, bastando que a criação de tal comissão fosse requerida pelo suposto grupo minoritário.

II.2 Da inoportunidade e da inconveniência, no mérito, da PEC nº 147, de 2015

Ainda que fosse possível à PEC nº 147, de 2015, superar essa inconstitucionalidade material, melhor sorte não lhe assistiria quanto ao mérito, por razões de ordem prática.

Em primeiro lugar, o processo de angariar apoiadores para iniciativa do gênero é lento. Tomando-se exemplo recente, em maio de 2008 o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) iniciou campanha para coleta de assinaturas para Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 58, de 2010 (complementar), que originou a chamada Lei da Ficha Limpa. A proposição apenas estava apta a ser protocolada na Câmara dos Deputados em setembro de 2009.

Se esse lapso temporal é adequado para que um projeto de lei tenha seu debate iniciado no Congresso Nacional, certamente não o é para que seja instaurada uma CPI. A instituição de colegiado dessa natureza volta-se a apurar fatos de relevância nacional em dado momento, tanto que essa apuração deve ocorrer por tempo determinado. Por isso, não cremos que fato que motive a assinatura de petição a ser apresentada nos termos da PEC nº 147, de 2015, possa aguardar o transcurso de mais de um ano para ser investigado pelo Congresso Nacional.

Além disso, devemos notar que os projetos de lei de iniciativa popular – fonte de inspiração da PEC em tela –, como se sabe, não possuem atualmente a autoria popular. O que tipicamente ocorre é um ou mais Deputados Federais encamparem a proposição como sendo de sua autoria. Foi o que ocorreu, por exemplo, com o Projeto de Lei nº 1.517, de 1999, do Deputado Albérico Cordeiro, *que modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965* –



Código Eleitoral, para coibir a captação ilícita de sufrágio, e que se transformou na Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999.

Uma das razões para tanto é a virtual impossibilidade de conferência de todas as assinaturas.

Inevitavelmente, o mesmo problema seria enfrentado pelas petições de que trata a PEC nº 147, de 2015. Assim, para instituir a CPI correspondente, que, nos termos da PEC, seria criada conjuntamente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, far-se-ia necessário que um terço dos membros de cada Casa apresentassem o requerimento correspondente.

III – VOTO

Por todo o exposto, opinamos pela inconstitucionalidade material e, no mérito, pela rejeição da PEC nº 147, de 2015.

Sala da Comissão,

Senador ANTONIO ANASTASIA



SF/16468.03593-08